ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XVI, 7 SECTIO G 1969

Z Katedry Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa UMCS
Kierownik: doc. dr Kazimierz Sand

Jan SZRENIAWSKI

Funkcje nadzorcze prezydium rady narodowej

Функция надзора Президиумов Народных Советов

Supervising Functions of the Presidium of National Council

PREZYDIUM A PROBLEM KONTROLI I NADZORU

Współczesne państwo, a w szczególności państwo socjalistyczne, musi zapewniać pierwszeństwo zadaniom ogólnonarodowym przed interesami poszczególnych części kraju. Bez centrum dyspozycyjnego, bez norm prawnych, umożliwiających oddziaływanie na organy niższego szczebla, trudno wyobrazić sobie prawidłowe funkcjonowanie administracji. Podstawowe zasady organizacyjne administracji państwa socjalistycznego [1], jak ludowładztwo, centralizm demokratyczny, planowanie, praworządność, chronione przy pomocy prawa, podporządkowują organy państwowe niższego szczebla organom szczebla wyższego, precyzują ich uprawnienia i sposób postępowania. Sprawne i właściwe wykonawstwo zadań władz centralnych może być realizowane w warunkach państwa socjalistycznego wyłącznie przy zapewnieniu władzom terenowym istotnego udziału w rozstrzyganiu problemów ogólnopaństwowych. Ścisły związek centralizmu i demokratyzmu jest podstawową kwestią w systemie organizacji i funkcjonowania socjalistycznego aparatu państwowego [2]. Organy terenowe nie

[1] *Prawo administracyjne,* pod red. J. Starościaka, PWN, Warszawa 1965, s. 65. G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk: *Wstęp do teorii państwa i prawa,* Lublin 1963, s. 132. S. Zawadzki: *Marksistowska teoria państwa,* PWN, Warszawa 1964. *Organizacja społeczeństwa socjalistycznego w Polsce,* pod red. A. Łopatki, PWN, Warszawa—Poznań 1968. A. Łopatka: *Wstęp do prawoznawstwa,* PWN, Warszawa 1968.

[2] J. Stembrowicz, S. Zawadzki: *Samodzielność rad narodowych a zasada podwójnego podporządkowania,* „Nowa Kultura", 1957, nr 22, *passim.*

mogą być tylko wykonawcami decyzji centrali. Zgodnie z ideą ludowładztwa, wyrażoną w konstytucji PRL, zwierzchnictwo mas pracujących rozciąga się nad wszystkimi organami, dotyczy zarówno organów lokalnych, jak i centralnych.

Właściwe ustawienie stosunków między organami wykonawczo-zarządzającymi rad w pionie należy do podstawowych zagadnień teorii państwa i prawa, prawa administracyjnego i państwowego, a także, i to przede wszystkim, praktyki.[3] Sformułowania ustawy styczniowej bliżej problemu tego nie precyzują, a ponadto każdy organ administracji państwowej, nawet wyraźnie zhierarchizowany, może mieć pewien zakres faktycznej samodzielności przy prowadzeniu konkretnych spraw.[4] Stopień samodzielności w układzie pionowym zależy też często od rodzaju załatwianych spraw. Niezależność faktyczna — i to oczywiście nie od panujących poglądów politycznych i opinii publicznej — nie decyduje w ostatecznym stopniu o pozycji ustrojowej prezydium [5], o zakresie samodzielności i sposobie prawnego usytuowania. Granice samodzielności, wynikające przede wszystkim z ustawy o radach narodowych, precyzującej zadania rad poszczególnych szczebli, określają stopień samodzielności prezydiów w stosunku do prezydium wyższego stopnia, wiążący się ściśle z zakresem podporządkowania rady.[6] Jakość pracy (aktywność prezydium lub bierność i nieudolność) wpływa na potrzebę i stopień natężenia ingerowania organów wyższych poprzez zalecenia, polecenia, kontrole itp.

Konieczność prowadzenia jednolitej polityki w całym państwie w imię interesów ogólnokrajowych powoduje brak możliwości kształtowania stosunków społecznych wyłącznie w oparciu o swobodne uznanie organów terenowych.[7] Z drugiej strony ingerencja organów wyższych także nie opiera się tylko o zasadę swobodnego uznania. Zarówno ogólny charakter stosunków społecznych, jak i działalność organów nadzorczych

---

[3] F. Langchamps: *O pojęciu stosunku prawnego, Acta Universitatis Vratislaviensis*, Prawo XII, Wrocław 1964. J. Starościak: *Decentralizacja administracji*, PWN, Warszawa 1960. E. Iserzon: *Prawo administracyjne, Podstawowe instytucje*, Wydawn. Prawn., Warszawa 1968, s. 79, 142. K. Siarkiewicz: *Nadzór nad radami narodowymi i ich organami*, Wydawn. Prawn., Warszawa 1968, *passim*. Z. Rybicki: *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, KiW, Warszawa 1965, s. 292. M. Jaroszyński: *Zagadnienia rad narodowych, Studium prawno-polityczne*, PWN, Warszawa 1961, s. 255.

[4] J. Starościak: *Decentralizacja administracji*, PWN, Warszawa 1960, s. 31

[5] *Loc. cit.*

[6] B. Jastrzębski: *Funkcjonowanie prezydiów rad narodowych*, KiW, Warszawa 1965, s. 151.

[7] T. Bigo: *Kontrola uznania administracyjnego*, Sprawozd. Wrocł. Tow. Nauk., 1959, nr 14. E. Iserzon: *Kontrola „związanej" i „swobodnej" działalności administracji*, „Kontrola Państwowa", 1962, nr 3.

regulowana jest przez prawo, odpowiadające polityce realizowanej przez państwo.

Układ stosunków prawnych i faktycznych między prezydiami poszczególnych szczebli powinien zawsze odpowiadać polityce państwowej. Zarówno zasada udziału społeczeństwa w radach, jak i zasada jednolitego kierownictwa jest realizowana w określonych, ciągle zmieniających się warunkach. Aktualnie, pogłębianie demokracji socjalistycznej nie jest możliwe bez ściślejszego określenia uprawnień ingerencyjnych prezydiów wyższych szczebli.[8] Z ogólnej kompetencji rad i ich organów wynika właściwość prezydiów, obejmująca w zasadzie całą terenową administrację państwową. Podstawowe znaczenie dla rozwoju terenu mają możliwości kształtowania przez rady i prezydia spraw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, jak np. pomoc dla rolnictwa, rozbudowa przemysłu terenowego, rozwój urządzeń komunalnych, placówek usługowych, handlowych, budowa dróg, szkół, zakładów służby zdrowia, obiektów sportowych, kin, stanowiących podstawę zaspokajania szerokich potrzeb mieszkańców. Kompetencje realizowane w formie nakazów administracyjnych odgrywają także istotną rolę. Kierownictwo centralne poszczególnych działów administracji państwowej należy zgodnie z Konstytucją PRL do właściwych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, jednak bezpośrednia odpowiedzialność za wykonanie obciąża rady narodowe, a szczególnie ich organy wykonawczo-zarządzające. Art. 3 ustawy o radach narodowych wskazuje wyraźnie podstawowe działy administracji państwowej, w których odpowiedzialność za wcielanie w życie polityki państwowej ponoszą terenowe organy władzy. Dla przykładu ust. 2 pkt 1, mówiący o ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego, realizowany jest w szczególności przez podlegającą nadzorowi i kontroli prezydiów rad narodowych milicję obywatelską, powołaną do ochrony spokoju, ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego.[9]

Kierownictwo sprawowane przez organy naczelne, a także i terenowe, składa się z wielu różnych funkcji umożliwiających wpływ na działalność organów podporządkowanych. Wśród nich funkcja nazwana nadzorem, obejmująca kompetencje skierowane w szczególności na zapobie-

---

[8] J a s t r z ę b s k i: *op. cit.*, ss. 172 i 163.

[9] S. G e b e r t: *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Wydawn. Prawn., Warszawa 1964, s. 41. Dekret z 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej (Dz. U., 1955 nr 46, poz. 311). Uchwała nr 140 Rady Ministrów z 19 lutego 1955 r. w sprawie nadzoru i kontroli prezydiów rad narodowych nad działalnością MO (MP, 1955, nr 19 poz. 191).

ganie nieprawidłowościom oraz usuwanie ich z funkcjonowania jednostek podporządkowanych, zajmuje pozycję czołową.[10]

W państwie socjalistycznym, posiadającym wielostopniową strukturę organizacyjną oraz administrację zbudowaną na zasadzie centralizmu demokratycznego[11] realizowanego przez podwójne podporządkowanie, nadzór nie może być sprowadzany wyłącznie do podporządkowania hierarchicznego, polegającego na możliwości wydawania przez organ nadrzędny poleceń służbowych oraz uchylania i zmieniania decyzji organu podlegającego, zarówno z powodu niezgodności z prawem, jak i wadliwej oceny celowości. W Polsce Ludowej instytucja nadzoru rozwija się w systemie rad narodowych równolegle z procesem realizacji zasad ustrojowych. Ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U., 1946, nr 3, poz. 26) oraz dekret z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. 1944, nr 14, poz. 74) uregulowały sytuację prawną nadzoru. Krajowa Rada Narodowa realizowała władzę zwierzchnią i nadzorczą nad radami terenowymi, uprawniona była do nadawania kierunku pracy radom, ich rozwiązywania, a także zawieszania i wykluczania jej członków. Nadzór nad legalnością uchwał rad terenowych sprawowała KRN, a w okresie między sesjami jej Prezydium, mogące uchylać wszystkie uchwały sprzeczne z ustawą. Prezydia rad w myśl dekretu posiadały prawa zawieszania uchwał rad niższego stopnia oraz kilka środków nadzoru uprzedniego. Uchwały rad narodowych, szczególnie odnoszące się do zadań gospodarczych, finansowych czy organizacyjnych, wymagały zatwierdzenia prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U., 1950, nr 14, poz. 130) wprowadziła nową koncepcję nadzoru. Zniosła warunek zatwierdzenia wielu uchwał rad przez prezydia wyższego szczebla i powiązała organy centralne z terenowymi poprzez ustanowienie nadzoru nad radami narodowymi i ich organami. Organy wykonawcze rad poddane zostały kierownictwu Rady Ministrów oraz kierownikom poszczególnych resortów. W myśl art. 5 ustawy, podobnie jak pod rządami ustawy z r. 1944 wytyczne i instrukcje do pracy rad mogły wydawać Rada Państwa, Rada Ministrów i poszczególni ministrowie. Instrukcje i wytyczne unormowały wiele form pracy rad i ich organów. Działalność prezydiów była regulowana w wielu wypadkach wytycznymi II Zespołu Urzędu Rady Ministrów.

[10] Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 7. T. Bigo: *Z problemów nadzoru nad administracją terenową*, „Kontrola Państwowa”, 1964, nr 5, *passim*. T. Bigo, F. Longchamps: *Kontrola administracji*, „Studia Prawnicze”, 1965, nr 7.

[11] H. Groszyk: *Geneza i istota centralizmu demokratycznego*. Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. IV (1957), Lublin 1958.

Ustawa o radach narodowych z 25 stycznia 1958 r. już we wstępie zapowiadała, że jednym z jej zasadniczych celów jest ustalenie uprawnień nadzorczych, niezbędnych dla realizacji jednolitej polityki w państwie. Wzrost roli rad i zwiększenie ich samodzielności w rozstrzyganiu wielu problemów mających znaczenie także ogólnokrajowe, pociągnęło za sobą konieczność skutecznego nadzoru.

Ustawa zniosła podporządkowanie rad narodowych Radzie Ministrów i kierownikom resortów oraz podporządkowanie prezydiów poszczególnym ministrom. Mówiąc ogólnie — zachowując możliwości realizowania jednolitej polityki w całym państwie i wpływu centrali na organy terenowe, a nawet wprowadzając nowe możliwości oddziaływania, jak np. zatwierdzenie wyboru przewodniczącego prezydium czy możliwości zawieszania w czynnościach członków prezydiów — ustawa zmniejszyła oddziaływanie organów centralnych i prezydiów rad wyższego stopnia na działalność rad. Określiła trzy piony i cele nadzoru, a ponadto wprowadziła ustawowy obowiązek udzielania nadzorowanym organom pomocy przez organy nadzorujące.

Nadzór w pionie prezydiów skierowany jest przede wszystkim na ocenę bieżącej działalności prezydiów, ale obejmuje także ocenę pracy podległych im jednostek w zakresie realizowania przez prezydia swoich obowiązków polegających na przykład na pomocy w działalności rad, komisji i radnych czy włączania do realizacji zadań rad organów administracyjnych. Art. 70 wśród szeregu innych środków nadzoru wymienia udzielanie prezydiom wytycznych i pomocy, zawieszanie wykonania uchwał rad, uchylanie uchwał prezydiów, zawieszanie w czynnościach członków prezydiów i rozstrzyganie spraw spornych między prezydiami a organami administracji wyższego szczebla. Z treści art. 66 można wyciągnąć wniosek, że organy naczelne i organy wyższego stopnia sprawują nadzór nad organami podporządkowanymi jednocześnie.[12]

Zgodnie z art. 4 Konstytucji PRL każda czynność organów państwowych zdeterminowana jest prawem. Zasada zgodnego z prawem działania odnosi się też w pełni do całokształtu działalności prezydiów rad. Konstytucyjna zasada art. 44, rozbudowana i sprecyzowana przez ustawę o radach narodowych w art. 68 pkt. 5 i art. 70 pkt. 6, nakazuje uchylenie uchwał sprzecznych z prawem. Art. 67 precyzuje cele nadzoru, kładąc nacisk na zapewnienie działania zgodnego z prawem i z zasadniczą linią polityki państwa. Legalność i zgodność z polityką państwa są wysunięte na czoło celów nadzoru.

Wielu autorów nie uważa za konieczne utrzymywanie kryterium „zasadniczej linii polityki państwa", motywując to brakiem możliwości

---

[12] Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 27.

powstania różnic między obowiązującym prawem a polityką państwa oraz faktem, że stosowanie prawa w nieodpowiednim kierunku jest niezgodne zarówno z linią polityki, jak i prawem.[13] Wydaje się jednak, że pomimo dużej zbieżności, założenia polityczne nie w każdym wypadku mogą znaleźć wierne odbicie w przepisach prawnych, a ponadto normy prawne umożliwiają często dokonywanie wyboru, spośród kilku zgodnych z prawem rozwiązań. Życie biegnie szybciej niż działalność prawotwórcza. Ponadto pojęcie polityki państwa jest czymś szerszym w zestawieniu z działalnością unormowaną prawem. Różnego rodzaju dyrektywy i apele naczelnych władz nie muszą mieć formy aktów prawnych. Oczywiście te dwie zasady powinny mieć i w przytłaczającej większości wypadków mają charakter zbieżny.[14]

Ocena działalności prezydiów musi być stosunkowo szczegółowa.[15] Wśród środków nadzoru na plan pierwszy wysuwa się działalność kontrolna. Organ nadzorczy jest jednocześnie organem kontroli, ale organ kontroli nie musi być organem nadzoru.[16]

Organ kontrolujący nie odpowiada bezpośrednio za działalność organów kontrolowanych, a organ nadzorczy jest w pewnym sensie odpowiedzialny za wyniki pracy organów nadzorowanych. Kontrola ogranicza się najczęściej do sprawdzenia stanu faktycznego, a nadzór obejmuje zarówno kontrolę, jak i prawo wydawania zarządzeń i poleceń mających na celu usunięcie stwierdzonych braków. Kontrola sprawdza i zestawia fakty, a nadzór ingeruje i usuwa nieprawidłowości.[17]

W pionie prezydiów kontrolę wykonują nie tylko organy nadzorcze, ale także podległe im organy wykonawcze. Rada Ministrów kontrolę nad dzia-

---

[13] J a r o s z y ń s k i: *op. cit.*, s. 275, H. R o t: *Akty normatywne rad narodowych i ich prezydiów*, Wydawn. Prawn., Warszawa 1962, s. 57.

[14] Z. R y b i c k i: *O działalności administracyjnej rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych", 1964, nr 1, *passim*. S i a r k i e w i c z: *op. cit.*, s. 30. G e b e r t: *op. cit.*, s. 374.

[15] F. G r o c h a l s k i: *Niektóre zagadnienia nadzoru nad działalnością prezydiów rad narodowych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1963, nr 6. S. S t a ń c z y k: *Doświadczenia woj. katowickiego w realizacji funkcji nadzoru*, „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1964, nr 1, *passim*. A. H e b d a: *Z doświadczeń nadzoru w prezydiach rad narodowych*, „Przegląd Organizacji", 1968, nr 8—9.

[16] J a r o s z y ń s k i: *op. cit.*, s. 161. M. K u r o c z y ń s k i: *O niektórych elementach nadzoru w administracji powiatu*, „Organizacja, Metody, Technika", 1968, nr 11, *passim*.

[17] *Prawo administracyjne*, pod red. J. S t a r o ś c i a k a..., s. 336. J. S t a r y s z a k: *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 62. Z. L e o ń s k i: *Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji przez rady narodowe* Poznań 1962, s. 6. S i a r k i e w i c z: *op. cit.*, s. 41. E. I s e r z o n: *Prawo administracyjne...*, s. 174. J. S t a r o ś c i a k: Sprawy kierownictwa w administracji, „Gospodarka i Administracja Terenowa", nr 6.

łalnością prezydiów realizuje przede wszystkim przez Biuro do spraw Prezydiów Rad Narodowych przy Urzędzie Rady Ministrów, a kontrolę merytoryczną uchwał prezydiów rad niższych szczebli sprawują podległe prezydium wydziały organizacyjno-prawne. Interpretacja art. 70 pkt 1 umożliwia rozpatrywanie sprawozdań tylko niektórych prezydiów rad niższego stopnia.[18] Prezydia rad narodowych wyższych szczebli powołane są do rozstrzygania ewentualnych sporów zaistniałych między wytycznymi pochodzącymi od własnych wydziałów i wytycznymi prezydiów niższych stopni, a Rada Ministrów rozstrzyga spory między wytycznymi prezydiów WRN i wytycznymi właściwych ministerstw (art. 70 pkt 4).

Rozstrzygnięcia te mają charakter ogólny i nie wykluczają innych rozwiązań przewidzianych w szczególnych przepisach prawa. Przykładem innych rozwiązań mogą być: kodeks postępowania administracyjnego (art. 18, ust. 3) ustawa z 12 marca 1958 r. o funduszu gromadzkim na niektóre cele miejscowe (Dz. U., 1958, nr 17 poz. 73, art. 4 ust. 4) czy rozporządzenie Rady Ministrów z 4 października 1958 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania w ramach administracji państwowej, przedsiębiorstw, instytucji oraz zakładów, nieruchomości i innych obiektów majątkowych (Dz. U., 1958, nr 67, poz. 332, Dz. U., nr 2, poz. 7, § 13).[19]

Ustawa z r. 1958 określa nadzór, stanowiący jeden z węzłowych elementów systemu rad narodowych według założeń funkcjonalnych. Zgodnie z art. 66, nadzór nad działalnością rad sprawuje Rada Państwa i rady wyższego stopnia, nadzór nad działalnością prezydiów natomiast — Rada Ministrów i prezydia wyższego stopnia, a nadzór nad działalnością wydziałów — właściwi ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz właściwe wydziały wyższego stopnia. Trzy odrębne piony nadzoru mają wyraźne znaczenie dla umacniania samodzielności rad i ich prezydiów, przeciwdziałają w szczególności ingerencji ministerstw i wydziałów w działalności rad oraz ich organów wykonawczo-zarządzających.

Realizując nadzór nad prezydiami Rada Ministrów i prezydia wyższych stopni koordynują działalność prezydiów i nadają kierunek ich pracy (art. 70), rozpatrują sprawozdania prezydiów oraz udzielają im pomocy w wykonywaniu ich zadań. Ponadto Rada Ministrów i prezydia wyższych szczebli mogą udzielać prezydium niższego stopnia wytycznych dla działalności, rozstrzygać sprawy sporne między prezydiami rad niższych a organami niepodporządkowanymi radom, uchylać uchwały

---

[18] Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 64.

[19] W. Dawidowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne, Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962, s. 88. Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 102. E. Iserzon, J. Starościak: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Wydawn. Prawn., Warszawa 1964, s. 50. W. Sokolewicz: *Rząd a prezydia rad narodowych*, PWN, Warszawa 1964, s. 157.

prezydiów, a także zawieszać wykonanie uchwał rad narodowych niższych stopni w wypadku uznania ich za sprzeczne z prawem lub zasadniczą linią polityczną państwa. Ponadto działając w trybie nadzoru Rada Ministrów oraz Prezydia WRN w stosunku do prezydiów niższego szczebla mogą zawiesić w czynnościach poszczególnych członków prezydium, łącznie z przewodniczącym, jeśli działalnością swoją naruszają prawo lub linię polityki państwa.

Podział na trzy piony nie jest jednak konsekwetnie przeprowadzony. Wyrazem tego może być uregulowany w art. 53 ustawy obowiązek przedstawiania do zatwierdzenia, dokonanego przez radę wyboru przewodniczącego prezydium, stosowanie się przez rady w myśl art. 15 do wytycznych Rady Ministrów czy uregulowana w art. 44 Konstytucji PRL możliwość uchylenia przez radę narodową uchwały prezydium rady niższego stopnia, aczkolwiek ustawa o radach nie wspomina o uchylaniu przez radę uchwał prezydium.[20]

Stosunkowo liczne odstępstwa od trójpionowości w systemie nadzoru odzwierciedlają potrzeby praktycznej działalności aparatu państwowego jako całości, a szczególnie inicjatorską i kierowniczą rolę Rady Ministrów i prezydiów oddziaływających na terenowe organy przedstawicielskie i całokształt działalności terenowego aparatu.[21] Nadzór Rady Państwa, odnoszący się do rad, może w sposób pośredni oddziaływać wiążąco także na prezydia oraz wydziały. Uchwały rad narodowych zawieszone przez Radę Ministrów lub prezydium wyższego stopnia, jeśli nie zostaną zmienione przez radę, która je podjęła, powinny być poddane decyzji Rady Państwa lub rady wyższego stopnia (art. 70 pkt 6). Zarówno Konstytucja PRL (art. 33 pkt 11), jak i ustawa o radach narodowych (art. 70) wyłącznie dla pionu wykonawczo-zarządzającego, podlegającego Radzie Ministrów, rezerwują pojęcie kierownictwa, nie używając tego określenia do zwierzchniego nadzoru Rady Państwa (art. 68) ani nadzoru realizowanego przez ministrów. Możliwości zawieszania uchwał rady czy ich zatwierdzenie (art. 70 pkt 6, art. 71, art. 82 ust. 1) świadczą wyraźnie o możliwościach interwencji pionu prezydium w uchwałodawczą działalność rad. Ustalanie przez Radę Ministrów w myśl art. 54 ust. 1 wytycznych w sprawie liczbowego składu wybieranego przez radę prezydium, zatwierdzanie uchwał WRN, dotyczących tworzenia gromad (art. 82 ust. 1), czy zatwierdzenie wyborów przewodniczących świadczyć może o istnieniu możliwości naruszania nadrzędnego stosunku organów przedstawicielskich.[22]

---

[20] S o k o l e w i c z: *op. cit.*, s. 47. R o t: *op. cit.*, s. 81. G e b e r t: *op. cit.*, s. 377.

[21] J. S t e m b r o w i c z: *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Wydawn. Prawn., Warszawa 1968, s. 174.

[22] *Ibid.*, s. 175.

Trzy piony nadzoru są konsekwencją wyraźnego rozróżniania organów władzy i organów administracji, a w obrębie tych ostatnich — organów wykonawczych i zarządzających oraz organów administracji w ścisłym tego słowa znaczeniu, mającego zapewnić organom przedstawicielskim przewagę nad czynnikiem administracyjnym. Demokratyczna struktura nadzoru wyklucza nadzór organów administracji nad organami władzy oraz resortowych organów administracji nad prezydiami, nie blokując jednocześnie wpływu rad na działalność administracji.

Konstytucyjny podział organów państwowych, odrzucający mało przydatny tradycyjny podział na ustawodawstwo, administrację i sądownictwo, nie zakłada wyłączności kompetencyjnej poszczególnych organów w realizowaniu swych obowiązków. System organów, nie zakładający „równowagi", lecz wyraźną wyższość organów przedstawicielskich, znajdujący swe odbicie w systemie nadzoru dopuszcza odstępstwa od „trójpionowości", nie przekreślając oczywiście samej zasady podziału.[23]

PREZYDIUM A RADA MINISTRÓW

Rada Ministrów jako najwyższy organ administracji, któremu podporządkowane są wszystkie organy administracji (art. 32 i 33 Konstytucji PRL), zarówno centralne, jak i terenowe [24], powołana jest także do kierowania pracą prezydiów rad narodowych (art. 32 pkt 11). Rada Ministrów — sprawując kierownictwo nad naczelnymi organami administracji oraz prezydiami rad narodowych, obejmując pośrednio swym oddziaływaniem także i terenowe organy administracji resortowej — zabezpiecza jednolitość funkcjonowania administracji w całym kraju.[25]

Rada Ministrów i prezydia rad narodowych, zaliczone przez Konstytucję PRL (art. 30 pkt 1 i art. 32 pkt 11 oraz art. 42 pkt 2) do organów wykonawczych i zarządzających, są w zasadzie organami tego samego rodzaju i znajdują się w jednym pionowo podporządkowanym układzie organów. Są powoływane przez organy władzy państwowej, ponoszą przed nimi odpowiedzialność i mogą być przez nie odwołane. Realizują funkcje kierownicze i koordynacyjne wobec organów administracji wyspecjalizowanej i posiadają generalną właściwość we wszystkich sprawach administracji państwowej.[26] Zarówno Rada Ministrów, jak i pre-

---

[23] Sokolewicz: *op. cit.*, s. 65. W. Zamkowski: *Podział pracy między organami państwowymi na tle Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo", 1962, nr 1.

[24] Gebert (*op. cit.*, s. 43 i n.) podaje kilkadziesiąt przykładów różnorodnych jednostek, które nie są podporządkowane radom w terenie.

[25] W. Zakrzewski: *System organów władzy i administracji państwowej według projektu Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo", 1952, nr 7.

[26] Sokolewicz: *op. cit.*, s. 100.

zydia działają kolegialnie i nie mogą w zasadzie wkroczyć w uprawnienia organów administracji resortowej (ministerstw i wydziałów), a ponadto mogą wpływać na podległe organy wyłącznie w ramach form i środków przewidzianych przez przepisy prawne. Funkcje Rady Ministrów oparte są przede wszystkim o Konstytucję PRL, a funkcje prezydiów o ustawę o radach narodowych z r .1958. Konstytucja nie ogranicza uprawnień rządu i zapewnia mu nienaruszalną przez ustawy zwykłe najwyższą pozycję w systemie organów administracji.[27] Funkcje prezydiów mieszczą się w rzeczowym zakresie działania rad narodowych [28], zależnym od ustaw zwykłych. Rada Ministrów realizując centralne kierownictwo administracją państwową, przede wszystkim poprzez prezydia rad narodowych, nadaje kierunek działaniu terenowych organów administracji na obszarze całego kraju, a Prezydium Rządu, będące wewnętrznym organem Rady Ministrów, w poważnej mierze wpływa na działalność prezydiów w dziedzinie gospodarczej.

Nie sprecyzowane bliżej przez Konstytucję PRL formy prawne Rady Ministrów dotyczące kierowania pracą prezydiów rad narodowych, zgodnie z ustawą o radach narodowych (art. 55 ust. 3, art. 70 pkt 2), sprowadzają się przede wszystkim do „wytycznych" mających charakter ogólny i wiążący prezydia rad narodowych wszystkich szczebli. Wytyczne Rady Ministrów mają formę uchwał lub rozporządzeń (art. 32 pkt 8 Konstytucji), są aktami administracji podporządkowanymi ustawie, aczkolwiek nie muszą opierać się o szczegółowe upoważnienie ustawowe. Są prawnym wyrazem nadrzędnego stanowiska rządu wobec prezydiów oraz jego funkcji kierowniczo-koordynacyjnych w skali ogólnokrajowej.[29] Wytyczne Rady Ministrów, tworząc normy prawne bezwzględnie obowiązujące prezydia rad narodowych, służą do zapewnienia jednolitego w całym kraju, zgodnego z prawem i aktualną polityką państwa, działania prezydiów, a ponadto stanowią pomoc w realizowaniu zadań organów wykonawczo-zarządzających rad narodowych. W wypadku zaistnienia rozbieżności między wytycznymi Rady Ministrów a uchwałami konkretnej rady narodowej, należy przyjąć, że prezydium danej rady — zgodnie z zasadą podległości organów terenowych organom centralnym — winno przede wszystkim realizować wolę najwyższego organu administracji państwowej, choć zdania w tym względzie w literaturze nauko-

---

[27] A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, PWN, Warszawa 1962, s. 212. K. Opałek i W. Zakrzewski: *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Wydawn. Prawn., Warszawa 1958, s. 189.

[28] B. Jastrzębski: *Funkcjonowanie prezydiów rad narodowych*, KiW, Warszawa 1965, s. 39.

[29] Sokolewicz: *op. cit.*, s. 142.

wej nie są jednoznaczne i wielu autorów skłonnych jest raczej przyznać priorytet wytycznym własnej rady.[30]

Ustawa o radach narodowych wymienia w art. 70 pkt 4 uprawnienia Rady Ministrów do rozstrzygania spraw spornych między prezydiami WRN a ministerstwami oraz między poszczególnymi prezydiami WRN, będące konsekwencją usytuowania rządu jako naczelnego organu wykonawczo-zarządzającego, wspólnego zarówno dla centralnych, jak i terenowych organów administracji.

Wśród środków oddziaływania na prezydia ze strony Rady Ministrów, stosunkowo dużą rolę odgrywają środki nie wywołujące bezpośrednio skutków prawnych.[31] Te niewładcze środki i metody oddziaływania, w poważny sposób zabezpieczające jednak funkcjonowanie aparatu administracyjnego w warunkach państwa socjalistycznego, w którym organy centralne i terenowe stanowią ogniwa jednolitego aparatu, opierają się na zasadach wzajemnej pomocy i współdziałania. Wśród środków nadzoru, mających charakter pomocy, wyodrębnić można m. in. udzielanie pomocy, instruktażu, upowszechnianie osiągnięć i wspólne narady przewodniczących prezydiów.

Ustawa nie omawia szczegółowo zagadnienia udzielania pomocy, ale wymienia pomoc w art. 67 jako jeden z celów nadzoru i dodaje w art. 70 pkt 3, że Rada Ministrów udziela prezydiom pomocy w zakresie wykonywania ich zadań. Utarło się w literaturze[32] i praktyce, że nie przekreślając możliwości udzielania różnego rodzaju pomocy jak np. finansowej czy technicznej (dotacje, opracowania dokumentacji technicznych) przez pomoc w rozumieniu art. 70 rozumie się przede wszystkim pomoc organizacyjną. Łączy się ona ściśle z innymi rodzajami pomocy. Wśród różnych metod upowszechniania i popularyzowania osiągnięć wśród zainteresowanych jednostek można wymienić w szczególności publikacje ukazujące się z inspiracji oraz przy pomocy Rady Ministrów i Urzędu Rady Ministrów, wydawanie czasopism, takich jak „Gospodarka i Administracja Terenowa", tygodnik „Rada Narodowa" czy różnego rodzaju biuletyny. Omawiane są w nich zagadnienia związane z pracą prezydiów, umożliwiające szeroką wymianę myśli i doświadczeń teoretyków, praktyków i działaczy, rozpowszechnianie przykładów dobrej pracy, podejmowanie różnego rodzaju dyskusji.

---

[30] Jaroszyński: *op. cit.*, s. 297. Z. Leoński: *Rady narodowe, zasady organizacji i funkcjonowania*, PWN, Warszawa—Poznań 1965, s. 72. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 149. Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 96.

[31] Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 71, Sokolewicz: op. cit., s. 158. T. Kuta: *Pojęcie działań niewładczych w administracji*, Wrocław 1963.

[32] Siarkiewicz: *op. cit.*, ss. 73, 86.

Udzielanie pomocy jest obowiązkiem Rady Ministrów, podobnie jak i prezydiów rad wyższych szczebli. Praca ta prowadzona jest także przez organy działające w ramach upoważnienia udzielanego przez rząd, a w szczególności Urząd Rady Ministrów, specjalną komórkę organizacyjną URM — Biuro do spraw Prezydiów Rad Narodowych oraz Komisję Rady Ministrów do spraw Prezydiów Rad Narodowych.[33] Pomoc dla prezydiów realizowana jest także przez poczynania prezesa Rady Ministrów oraz poszczególnych wiceprezesów.

Sama ustawa nie wspomina wyraźnie o instruktażu w pionie prezydiów, jest on jednak realizowany np. poprzez delegowanie pracowników Urzędu Rady Ministrów do Prezydiów WRN udzielających na miejscu konsultacji i uczestniczących w posiedzeniach prezydiów, prowadzenie narad dla sekretarzy prezydiów, udzielanie informacji, przesyłanie wzorów pism i uchwał czy regularne dokształcanie członków prezydiów i pracowników aparatu administracyjnego.

Specjalną formą pracy ze strony rządu jest zapraszanie i udział z głosem doradczym przewodniczących prezydiów stopnia wojewódzkiego w posiedzeniach Rady Ministrów. Inną interesującą i wartościową formą pomocy jest organizowanie narad przewodniczących prezydiów rad stopnia wojewódzkiego, zwoływanych kilka razy w roku przez Radę Ministrów, dorocznych narad przewodniczących prezydiów rad szczebla wojewódzkiego i powiatowego pod przewodnictwem premiera z udziałem przedstawicieli najwyższych władz partyjnych i państwowych oraz centralne narady przewodniczących gromadzkich rad narodowych delegowanych po jednym przedstawicielu każdego powiatu.[34]

Zaproszenie przewodniczących prezydiów rad szczebla wojewódzkiego na narady organizowane centralnie, zostało w myśl okólnika nr 70 prezesa Rady Ministrów z 6 maja 1960 r. (MP, 1960, nr 41, poz. 191) zastrzeżone dla premiera, a zapraszanie członków prezydiów przez ministrów i kierowników urzędów centralnych możliwe jest dopiero po uzgodnieniu z szefem Urzędu Rady Ministrów. Udział przewodniczących w posiedzeniach Rządu pozwala na poznanie punktu widzenia terenu, daje możli-

[33] T. Bocheński, S. Gebert: *Zadania i organizacja pracy rad narodowych,* Wydawn. Związkowe CRZZ, Warszawa 1966, s. 432 .

[34] J. Szreniawski: *Rozwój historyczny rad narodowych w aspekcie prawno-ustrojowym* [w:] *Z problematyki rad narodowych,* Wydawn. Lubelskie, 1961. s. 33. Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 79. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 142. „Rada Narodowa", 1965, nr 7—8, oraz „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1968, nr specjalny. *Materiały ogólnokrajowej narady przewodniczących prezydiów WRN i PRN w dniach 1 i 2 lutego 1965,* Warszawa 1965, *passim.* J. Wieczorek: *Drogi rozwojowe rad narodowych,* „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1964, nr 7—8. A. Wendel: *Gospodarze,* „Prawo i Życie", 1964, nr 4 oraz *id.: Po naradzie — gospodarze, ibid.*, 1965, nr 4.

wość szerszego spojrzenia na omawiane problemy, a jednocześnie orientuje przewodniczących w tendencjach polityki ogólnopaństwowej i motywach uchwał Rady Ministrów, umożliwiając reprezentantom władz lokalnych współdziałanie w pracach naczelnych organów administracji państwowej.

Narady przewodniczących prezydiów, a w szczególności organizowane mniej więcej co dwa miesiące narady przewodniczących prezydiów WRN, są formą operatywnego udzielania pomocy prezydiom rad przez Radę Ministrów. Bezpośrednie kontakty z przedstawicielami różnych ogniw administracji państwowej dają też możność uzyskania autentycznych informacji o sukcesach o trudnościach oraz konfrontowania założeń z ich realizacją. Większość aktów prawnych rządu oraz projektów ustaw dotyczących spraw terenowych konsultowana jest z prezydiami WRN [35], między którymi a Radą Ministrów nie ma żadnych ogniw pośrednich, co umożliwia wymianę poglądów przed podjęciem decyzji ważniejszych z punktu widzenia ogólnokrajowego. Protokóły posiedzeń Rady Ministrów przesyłane są przewodniczącym prezydiów WRN do wiadomości.

W zestawieniu z wytycznymi lub pomocą czy rozstrzyganiem spraw spornych obowiązki rozpatrywania sprawozdań i ocenianie działalności prezydiów przez Radę Ministrów, przewidziane przez art. 70 pkt 1 i pkt 5 ustawy o radach narodowych, mają charakter jakby pomocniczy. Dotyczą w zasadzie konkretnego tylko prezydium i konkretnej sytuacji, choć nie są wykluczone możliwości uogólnień i wyciągania szerszych wniosków. Ustawodawca nie określił bliżej okresu działalności podlegającej sprawozdawczości, przedmiotu sprawozdań czy form ich składania i rozpatrywania, aczkolwiek ze sformułowania art. 70 pkt 1, mówiącego o rozpatrywaniu, a nie np. o „przyjmowaniu do wiadomości" czy wprost „wysłuchaniu", można wysnuć wniosek, że Rada Ministrów zobowiązana jest do aktywnego ustosunkowania się do przedkładanych sprawozdań.[36] Sprawozdania wycinkowe prezydium mogą być rozpatrywane nie tylko na mocy ustawy o radach narodowych, ale także i innych przepisów, jak np. ustawy o prawie budżetowym (Dz. U., 1956, nr 45, poz. 221).

W myśl ustawy o radach narodowych (art. 70 pkt 1) Rada Ministrów ma obowiązek — aczkolwiek ustawodawca nie sprecyzował jego częstotliwości — rozpatrywania sprawozdań wszystkich prezydiów szczebla wojewódzkiego, a sprawozdania prezydiów rad niższych stopni może rozpatrywać wyrywkowo i sporadycznie. Przy ocenie działalności ustawa

---

[35] S. Gebert: *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Wydawn. Prawn., Warszawa 1964, s. 385. Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 80. Sokolewicz: *op .cit.*, ss. 161, 274.

[36] Sokolewicz: *op. cit.*, s. 152.

nie różnicuje prezydiów rad poszczególnych szczebli i dotyczyć może zarówno prezydiów wszystkich szczebli, jak tylko prezydiów określonego stopnia czy konkretnego prezydium rady narodowej dowolnego szczebla.

Możliwość zawieszania w czynnościach członków prezydiów (art. 70 pkt 7) szczebla wojewódzkiego, naruszających swą działalnością przepisy prawne lub linię polityczną państwa oraz zatwierdzanie wyboru przewodniczących prezydiów rad wyższych szczebli (art. 53 pkt 1 i 2), którzy przede wszystkim odpowiedzialni są za realizowanie przez prezydia uchwał rządu, kierują pracami całego kolektywu i inspirują działalność całej administracji terenowej, świadczą o dużych możliwościach wpływu Rady Ministrów na działalność organów wykonawczo-zarządzających rad narodowych. Uprawnienia rządu do zatwierdzenia uchwał terenowych organów władzy w zakresie wyborów przewodniczących prezydiów, odnoszące się także poprzez premiera do ogniw szczebla powiatowego, aczkolwiek przez ustawę nie zakwalifikowane do form nadzoru, są jednym z poważniejszych instrumentów oddziaływania Rady Ministrów na pracę prezydiów.

Brak ustawowych wskazań co do dalszych prawnych skutków zawieszenia w czynnościach członków prezydiów — choć w praktyce uprawnienia tego nie wykorzystuje się — oraz nie ograniczona uprawnieniami interwencyjnymi swoboda dalszego postępowania rady narodowej, interpretowana jest przez teoretyków jako wyraz zaufania i szacunku dla organów terenowej władzy.[37]

Przepisy prawne, odnoszące się do pionu wykonawczo-zarządzającego rad narodowych, uzależniają podjęcie niektórych uchwał przez prezydia od uprzedniego wyrażenia zgody przez Radę Ministrów, premiera lub kierownika urzędu centralnego. Przykładem mogą być przepisy odnoszące się np. do tworzenia wydziałów i obsadzenia stanowisk kierowniczych czy powoływania w prezydiach rad narodowych komisji opiniodawczych i doradczych.[38]

---

[37] Sokolewicz: *op. cit.*, s. 179.

[38] Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 listopada 1961 r. w sprawie zasad tworzenia wydziałów przez prezydia rad narodowych (Dz. U., 1961, nr 53, poz. 300; Dz. U., 1964, nr 24, poz. 157). Uchwała Rady Ministrów z 7 lutego 1958 r. w sprawie liczbowego składu prezydiów rad narodowych (MP, 1958, nr 8, poz. 41). Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 lipca 1963 r. w sprawie obsadzenia i zmian na stanowiskach pracowniczych prezydiów rad narodowych oraz na niektórych stanowiskach w przedsiębiorstwach, zakładach i instytucjach podporządkowanych radom narodowym (Dz. U., 1963, nr 35, poz. 203). Pismo okólne nr 75 prezesa Rady Ministrów z 25 maja 1963 r. w sprawie zasad i trybu powoływania komisji opiniodawczych rad narodowych i ich wydziałach, „Rada Narodowa", 1963, nr 24. Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 111.

Podobnie jak wyrażenie zgody na podjęcie niektórych aktów prawnych przez prezydia, zatwierdzanie uchwał prezydiów przewidzianych przez niektóre ustawy, jak np. z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U., 1961, nr 7, poz. 47), należy także do środków nadzoru uprzedniego, upoważniającego rząd do wpływania na treść aktów organów podporządkowanych, a tym samym na działalność prezydiów. Prezydia licząc się z możliwościami braku zatwierdzenia starają się maksymalnie dostosować do wymagań organów centralnych. Nadanie mocy prawnej uchwałom prezydiów następuje w zasadzie przez zatwierdzenie.[39]

Możliwość wstrzymania wykonania ostatecznych decyzji prezydiów rad narodowych szczebla wojewódzkiego, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 88 [40], przekazano poszczególnym ministrom. Według art. 70 pkt 6 ustawy o radach, Rada Ministrów ma obowiązek uchylenia uchwał prezydium rady szczebla wojewódzkiego oraz możliwość uchylenia uchwał prezydiów niższych szczebli w wypadku ich sprzeczności z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa.[41] Decyzje prezydiów mogą być uchylone przez prezesa Rady Ministrów i ministrów w wypadku naruszenia prawa.[42]

Oczywistą jest rzeczą, że nie wszystkie formy oddziaływania i łączności Rady Ministrów z prezydiami rad narodowych mogą być ściśle przez prawo reglamentowane. Bogata praktyka, nie mieszcząca się często w przepisach prawnych, bezpośrednia łączność i wzajemne oddziaływanie [43] są jednym z przejawów prawidłowego funkcjonowania systemu, w którym realizacja centralnego kierownictwa łączy się ściśle z uwzględnianiem opinii i inicjatyw terenowych.

STOSUNKI MIĘDZY PREZYDIAMI RÓŻNYCH SZCZEBLI

Potrzeba nadzoru ze strony prezydium rady narodowej wyższego szczebla nad działalnością prezydiów niższego stopnia jest oczywista.

---

[39] Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 120.

[40] Uchwała nr 88 Rady Ministrów z 16 marca 1962 r. w sprawie przekazania prezesowi Rady Ministrów i ministrom niektórych uprawnień Rady Ministrów, wynikających z kodeksu postępowania administracyjnego (MP, 1962, nr 27, poz. 114).

[41] Siarkiewicz: *op. cit.*, ss. 147, 150. F. Longchamps: *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo", 1961, nr 12, *passim*. W. Gustowski: *Nieważność decyzji w świetle k.p.k.*, „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1961, nr 9. B. Bogomilski: *Kolegialne uchwały i decyzje prezydiów rad narodowych a środki odwoławcze dla stron*, „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1962, nr 3. J. Borkowski: *Zmiana i uchylenia ostatecznych decyzji administracyjnych*, PWN, Warszawa 1967, s. 94.

[42] Bogomilski: *op. cit.*, *passim*.

[43] Gebert: *op. cit.*, s. 378.

Pogłębianie się decentralizacji przyczynia się do wzrostu roli i znaczenia nadzoru w systemie rad, a w pionie prezydiów szczególnie. Rozwój stosunków między organami nadrzędnymi i podporządkowanymi układa się w państwie socjalistycznym także na zasadzie współdziałania i wzajemnej pomocy. Wzrost oddziaływania metodami nie związanymi z przymusem państwowym łączy się w omawianym zagadnieniu przede wszystkim z udzielaniem pomocy, instruktażem i popularyzacją osiągnięć w pracy. Stosunki między prezydiami różnych szczebli omawiane są przez ustawę o radach narodowych w art. 55 pkt 2 i 3, art. 66 pkt 2 oraz art. 71, silnie akcentujących powiązania stosunkami nadrzędności, podległości i współdziałania w pionie organów wykonawczo-zarządzających, nadzorowanych w swej działalności przez naczelny organ administracji państwowej.

Pozycja prawna i wzajemne powiązania prezydiów rad narodowych są w dużym stopniu podobne do pozycji Rady Ministrów i jej powiązań z podległymi prezydiami, jednak posiadają także dużo istotnych różnic.[44] Ze względu na bezpośredni codzienny kontakt ze społeczeństwem i rolą prezydiów w terenowym aparacie państwowym, jakość ich działalności wysuwa się na czoło problematyki związanej z funkcjonowaniem ludowego państwa. Nadzór w pionie prezydiów rad narodowych, wyraźnie wpływających także na działalność podległych prezydiom wydziałów, związany jest ściśle z prawidłowością i skutecznością działania organów wykonawczo-zarządzających rad narodowych. Ze sformułowań art. 70 i 71 ustawy o radach wyraźnie wynika, że większość środków stosowanych w ramach nadzoru nad prezydiami przez Radę Ministrów podejmowana jest także przez prezydia wyższego szczebla w stosunku do prezydiów rad niższych stopni. Formalne kryteria oceny działania organów wszystkich trzech pionów są w zasadzie jednakowe. Jednak ocena działalności prezydiów jest bardziej szczegółowa niż w pionie rad i jednocześnie szersza niż w pionie wydziałów, nastawiona na analizę określonych zadań, często dotyczących spraw indywidualnych.

Ocena działalności prezydiów kładzie nacisk na sposoby i wyniki pracy, na pomoc udzieloną radzie, radnym i komisjom, koordynację poczynań wydziałów i jednostek niepodporządkowanych.

W pionie prezydiów na czoło czynności nadzorczych wysuwa się kontrola dostarczająca informacji o działalności organów podporządkowanych. W tym sensie dużą pomocą w czynnościach kontrolnych prezydiów jest działalność niektórych podległych prezydiom wydziałów, a przykładem może być choćby kontrola merytoryczna uchwał prezydiów rad niższego stopnia, sprawowana z upoważnienia prezydium przez wydział organizacyjno-prawny prezydium rady wyższego stopnia, realizujący

---

[44] Rot: *op. cit.*, s. 17.

także poprzez zespół inspektorów bieżący nadzór nad prezydiami niższych szczebli.

Analizowanie działalności prezydiów wiąże się najczęściej z rozpatrywaniem sprawozdań. Zgodnie z art. 70 pkt 5 ocena działalności w pionie prezydiów traktowana jest jako samodzielny środek nadzoru i nie jest połączona, jak np. w pionie wydziałów (art. 72 pkt 3), z fachową kontrolą. Ustawa w art. 70 pkt 1 wyraźnie przewiduje rozpatrywanie sprawozdań z działalności prezydiów i traktuje je jako jedną z postaci kontroli. Forma to umożliwia wgląd w działalność organów podporządkowanych, zobowiązanych na żądanie organów nadrzędnych przedstawić i udokumentować całość lub fragment swojej działalności.

Prezydium WRN w Lublinie uwzględnia w swoich planach pracy dokonywanie na posiedzeniach ocen całokształtu działalności prezydiów rad narodowych poszczególnych powiatów. Podstawowym przedmiotem ocen jest realizacja zadań kierowniczo-koordynacyjnych, organizacyjnych, gospodarczych, socjalnych i kulturalnych przez prezydia. Do opracowywania materiałów włączone były wydziały Prezydium WRN, których problematyka wysuwała się na plan pierwszy w działalności danego prezydium oraz zespół inspektorów Wydziału Organizacyjno-Prawnego, badający sprawy prawne i organizacyjne. Prezydium WRN na swych posiedzeniach oceniających pracę podporządkowanego prezydium koncentrowało się najczęściej na głównych problemach omawianego terenu. Prócz ocen ogólnych, obejmujących w miarę możności całokształt pracy analizowanego prezydium, kilkakrotnie prezydium WRN analizowało określone zagadnienie w kilku prezydiach jednocześnie. Rozpatrywanie sprawozdań kończyło się w zasadzie podjęciem uchwały wytyczającej kierunki dalszego działania. Prezydium WRN kilkakrotnie analizowało też pracę prezydiów GRN, a np. kontrolując realizację postulatów wyborców i obowiązkowych dostaw, oceniano działalność 16 prezydiów GRN. Użycie w tekście ustawy wyrazu „poszczególnych" (art. 71) pozwala prezydiom szczebla wojewódzkiego na ocenianie według swego uznania tylko niektórych prezydiów najniższego stopnia. W r. 1967 Prezydium WRN w Lublinie omawiało całokształt działalności Prezydium PRN w Puławach (24 I), Łukowie (8 VI), Janowie Lubelskim i Lubartowie (24 VI), Kraśniku i Biłgoraju (11 VII), Parczewie (6 XII) oraz pracę Prezydium PRN w Puławach w związku z zatwierdzeniem regionalnego planu Puławskiego Okręgu Przemysłowego (25 VII) i Prezydium PRN w Chełmie Lubelskim w związku z realizacją budowy Cementowni Chełm II oraz inwestycji towarzyszących (10 X). Pracę prezydiów MRN omawiało prezydium WRN w r. 1967 trzykrotnie. PMRN w Lublinie (14 III), w Hrubieszowie (28 III) i Bychawie (11 IV).

Podobnie jak Rada Ministrów, prezydia rad wyższych szczebli powinny udzielać podporządkowanym prezydiom pomocy w zakresie wykonywania ich zadań oraz upowszechniać osiągnięcia w ich działalności. Prezydium WRN w Lublinie, niezależnie od zaleceń pokontrolnych, zawierających często konkretne sposoby usunięcia braków i niedociągnięć, dużo uwagi poświęcało pracy tzw. gabinetów radnych w terenie oraz działalności Ośrodka Szkoleniowego PWRN, bez przerwy kształcącego członków prezydiów i pracowników aparatu rad różnych szczebli, organizującego różnego rodzaju kursy, konferencje i narady. W 1965—1969 kadencji Wojewódzki Ośrodek Szkoleniowy PWRN przeszkolił 289 przewodniczących GRN i członków prezydiów GRN. Z inicjatywy PWRN wiele prezydiów niższych szczebli czynnie uczestniczyło w różnego rodzaju pracach społecznych i konkursowych, jak np. w konkursie „Zmieniamy oblicze lubelskiej wsi", odgrywającym w latach 1966—1968 dużą rolę w aktywizacji wsi w województwie lubelskim; łączna suma przewidziana na nagrody w r. 1958 wynosiła 3 335 000 zł, a liczba zgłoszonych wsi w r. 1967 — 1020; w konkursie „Mistrz Gospodarności", organizowanym na terenie całego województwa w latach 1967—1968, po którego realizacji sąd konkursowy Redakcji „Rady Narodowej" przyznał Stoczkowi Łukowskiemu nagrodę 700 000 zł; w konkursach czystości i estetyki; hodowli bydła w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych; w konkursie „Podnosimy wydajność łąk i pastwisk", w konkursie zalesienia i zadrzewienia, a także całym szeregu innych, podczas których członkowie prezydiów nabierali doświadczenia w pracy organizacyjnej i masowej.

Wyraźną pomocą dla pracy prezydiów było uczestnictwo przewodniczących prezydiów szczebla powiatowego, a czasem zastępców i sekretarzy w posiedzeniach prezydium WRN. W zasadzie wszystkie istotne decyzje dla konkretnego terenu zapadają przy udziale przedstawicieli prezydiów danego terenu. W wielu wypadkach przewodniczący prezydium PRN uczestniczyli z głosem doradczym w posiedzeniach prezydium WRN, czynnie włączali się w dyskusję, udzielali wyjaśnień, zgłaszali wnioski i uwagi.

W r. 1967 w posiedzeniach Prezydium WRN w Lublinie brało udział 7 przewodniczących PPRN i 4 przewodniczących PMRN. Stosunkowo często członkowie prezydium WRN uczestniczyli w posiedzeniach prezydiów powiatowych i miejskich rad narodowych. Ciekawą także formą pomocy były organizowane przez Prezydium WRN narady przewodniczących prezydiów rad szczebla powiatowego oraz doroczne narady przewodniczących GRN. W r. 1967 zorganizowano 7 narad przewodniczących Prezydium PRN, jedną przewodniczących Prezydiów MRN, jedną sekretarzy PPRN oraz jedną przewodniczących GRN.

Ustawa o radach narodowych stosunkowo często stosuje nazwę „wytyczne"[45] w różnych kontekstach. Wydawanie wytycznych w trybie nadzoru w działalności Prezydium WRN nie znalazło szerszego odbicia, ale interesującym przykładem ich stosowania są wytyczne nr 15 PWRN z 8 VI 1967 dotyczące Prezydium PRN w Łukowie.

Prezydia powiatowych rad narodowych formę wytycznych w stosunku do prezydiów GRN stosowały rzadko. Przykładem może być Prezydium PRN w Puławach, które w r. 1967 skierowało do Prezydium GRN 6 wytycznych: 5 wynikało z przeprowadzonych kontroli, a 1 dotyczyła zwiększenia składu członków prezydium.

Prezydium WRN posiada uprawnienia do rozstrzygania sporów zaistniałych między prezydiami rad stopnia powiatowego oraz między nimi a kierownikami wydziałów stopnia wojewódzkiego. Identyczne uprawnienia ma prezydium PRN w stosunku do prezydiów GRN oraz sporów między tymi prezydiami a kierownikami wydziałów szczebla powiatowego. Mimo braku wyraźnego przepisu, niekóre sprawy wynikające z różnicy zdań między kierownikiem wydziału prezydium WRN a przewodniczącym prezydium szczebla powiatowego może w praktyce rozstrzygać przewodniczący Prezydium WRN, choć nie zamyka to możliwości wniesienia spornej sprawy na posiedzenie Prezydium WRN kompetentnego do ostatecznego rozstrzygnięcia sporu.

Wyrażenie zgody w pionie prezydiów ustawa o radach narodowych przewiduje wyłącznie w wypadku art. 80. Zawiera on klauzulę zezwalającą na utrzymanie dotychczasowej (art. 75—79) struktury organizacyjnej, obowiązującej na terenach wiejskich, a włączonych do miast za zgodą prezydium stopnia wojewódzkiego. Uchwała prezydium niższego stopnia uzależniona jest w tym wypadku od zgody prezydium stopnia wyższego, a ze względu na wyjątkowość sytuacji przekazana szczeblowi wojewódzkiemu. Inne przepisy prawne, łącznie z przepisami wykonawczymi do ustawy o radach narodowych, dość często uzależniają uchwałę prezydium od zgody prezydium nadrzędnego. Przykładem uzależnień od zgody prezydium nadrzędnego mogą być: rozporządzenie Rady Ministrów z 24 listopada 1961 r. w sprawie zasad tworzenia wydziałów przez prezydia rad narodowych lub pismo okólne nr 75 prezesa Rady Ministrów z 25 maja 1963 r. w sprawie zasad i trybu powoływania komisji opiniodawczych i doradczych w prezydiach rad narodowych i ich wydziałach (Dz. U., 1961, nr 53, poz. 300, Dz. U., 1964, nr 24, poz. 157, § 4, 6 i 8; „Rada Narodowa", 1963, nr 24. Niekiedy przepisy prawne mówią też o wyrażeniu zgody przez przewodniczącego prezydium, a przykładem może być wymóg zgody ze strony przewodniczącego prezydium szczebla

---

[45] Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 80.

wojewódzkiego na przyznanie uposażenia wyższego niż przewidziane w tabeli stanowisk dla pracowników prezydiów rad stopnia powiatowego i niższego, przewidziany w rozporządzeniu Rady Ministrów z 30 lipca 1966 r. w sprawie ustalania stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników prezydiów rad narodowych (Dz. U., 1966, nr 30, poz. 180). Stosunkowo rzadko spotykane wymogi zatwierdzenia uchwał prezydiów przez prezydia wyższe, nie znane ustawie o radach narodowych, wprowadzone są w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 lipca 1967 r. w sprawie obowiązujących dostaw zbóż (Dz. U., 1964 ,nr 46, poz. 316). Ustawa o radach narodowych nie przewiduje możliwości zawieszenia czy wstrzymywania realizacji uchwał prezydiów nie będących decyzjami administracyjnymi. Kodeks postępowania administracyjnego pozwala na wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznych prezydiów przez prezydia rad wyższego stopnia (art. 134), w wypadku gdy decyzja nie została jeszcze wykonana, a wydano ją przy istnieniu okoliczności stanowiącej przyczynę wznowienia postępowania, a jednocześnie (art. 139) zobowiązuje prezydia wyższych stopni do wstrzymania wykonania decyzji w razie podejrzeń dotknięcia jej wadami wymienionymi w art. 137 k. p. a. Ze względu na stosunkowo rzadkie działanie prezydiów w trybie k. p. a., wstrzymanie wykonania decyzji w praktyce prezydiów rad narodowych nie znajduje szerszego zastosowania.[46]

Ocena uchwał przez prezydia nadzorujące ma duże znaczenie ze względu na zapewnienie prawidłowego działania organów wykonawczo-zarządzających rad narodowych. Kompetencje w zakresie uchylenia uchwał prezydiów rad niższego szczebla posiadają, zgodnie z art. 71. ustawy o radach, prezydia szczebla wyższego. Przepisy k.p.a. mają charakter przepisów szczególnych i w wypadku aktów rozstrzygających sprawy indywidualne z zakresu administracji, podjętych przez prezydia rad narodowych powinny być stosowane przepisy rozdziału XII kodeksu, a nie przepisy ustawy o radach narodowych, zawarte w rozdziale VIII.[47]

Przepisy lokalne wydawane przez prezydia w trybie ustawy z 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe (Dz. U., 1964, nr 8, poz. 47) jako decydujące m. in. o prawach i obowiązkach obywateli przesyłane są bezzwłocznie prezydium nadrzędnemu, nadzorującemu ich legalność i zasadność (art. 4). Oprócz uchylenia uchwał stosowane jest dość często w praktyce zwracanie się przez prezydium nadzorujące do prezydium, które podjęło uchwałę, o zreasumowanie. W r. 1967 stwierdzono w uchwałach Prezydiów PRN województwa lu-

---

[46] *Ibid.*, s. 130. W. Skrzydło: *Zasady ustawodawstwa o radach narodowych w praktyce* [w:] *Z problematyki rad narodowych*. Wydawn. Lubelskie, 1961, s. 158.

[47] Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 150.

belskiego 85 usterek, 45 dotyczyło formy, 42 naruszenia prawa, 1 uchwałę uchylono, a resztę przekazano do reasumpcji.

Warunkiem zastosowania zawieszenia w czynnościach członków prezydium jest naruszenie obowiązujących przepisów prawnych lub zasadniczej linii polityki państwa. Ma ono na celu zapewnienie zgodnego z prawem działania członków prezydiów, a ponadto umocnienie odpowiedzialności za wykonywanie powierzonych obowiązków. Kompetentnym do zawieszania w czynnościach członków prezydiów rad szczebla powiatowego i gromadzkiego są prezydia rad wojewódzkich (art. 71). Przepisy nie uregulowały bliżej toku dalszego postępowania w wypadku zawieszenia członka prezydium w czynnościach i chyba słuszna jest praktyka stosująca oddawanie ostatecznej decyzji w ręce rady, której członek prezydium został zawieszony.

Prezydia nadzorujące nie muszą stosować zawieszania w każdej sytuacji, jeżeli jednak stwierdzono, że członek prezydium naruszył prawo lub zasadniczą linię polityki państwa, ma ono wtedy obowiązek zastosowania zawieszenia w czynnościach. Stosunkowo skromne prawne uregulowanie praw i obowiązków członków prezydiów rad narodowych [48], włączając w to nawet ustalenie obowiązków i podział czynności dokonywanych przez same prezydia, szczególnie w odniesieniu do członków niestale urzędujących, nie pozwala na bliższe ustalenie, jakie okoliczności kwalifikują członka prezydium do zawieszenia w czynnościach.[49]

*

* *

Omówione wyżej w aspekcie analizy modelu normatywnego, ilustrowanego częściowo materiałem faktycznym, uprawnienia nadzorcze w pionie prezydiów rad narodowych nie dają pełnego obrazu wszystkich możliwości ingerencji organów wyższych stopni w działalność organów stopni niższych. Dla pełniejszego uzmysłowienia sobie całokształtu środków od-

---

[48] Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 lipca 1958 r. w sprawie praw i obowiązków członków prezydiów rad narodowych (Dz. U., 1958, nr 48, poz. 236) A. Lipka: *Sytuacja prawna stale urzędujących członków rad narodowych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1962, nr 7—8, *passim*.

[49] Siarkiewicz: *op. cit.*, s. 152. W okresie kadencji 1965—1969 na terenie woj. lubelskiego zawieszono w czynnościach służbowych czterech przewodniczących GRN. Przewodniczącego GRN Ludwin zawieszono (IV 1966 r.) za zaniedbywanie obowiązków służbowych i pijaństwo; przewodniczącego GRN Rybczewice (21 V 1966 r.) w związku z wyrokiem Sądu Wojewódzkiego w Lublinie, skazującym za przestępstwo popełnione z chęci zysku; przewodniczącego GRN Hanna (24 VI 1967 r.) za pijaństwo i postępowanie naruszające powagę przedstawiciela władzy terenowej; przewodniczącego GRN Włodawa (6 II 1968 r.) za pijaństwo i zaniedbania w pracy.

działywania należy wziąć pod uwagę, poza zasadniczymi możliwościami wpływu czynników politycznych, uprawnienia z tytułu kierowania wykonanie budżetu i planów gospodarczych, działania organów prokuratury i delegatur NIK oraz uprawnień całego szeregu innych organów. Dopiero całość uzupełniających się i wzajemnie powiązanych uprawnień nadzorczych daje pełniejszy obraz nadzoru w systemie rad, a na tym szerszym tle — nadzoru w pionie organów wykonawczo-zarządzających rad narodowych.

РЕЗЮМЕ

В польской системе местных органов власти и администрации можно выделить три степени надзора: контроль советов, их отделов и президиумов.

Темой настоящей работы является надзор за деятельностью президиумов, осуществляемый вышестоящими советами и Советом министров.

В работе анализируются действующие в настоящее время правовые нормы, прежде всего закон о народных советах от 1950 г.; в своих теоретических рассуждениях автор опирается на практической деятельности в области надзора Президиумов Народных Советов Люблинского воеводства в 1965, 1969 гг.

Надзор является одной из функций руководства. Его значение за последние десять лет значительно возросло в связи с углублением децентрализации в системе местных народных Советов. Целью надзора в основном является своевременное выявление устранения и предотвращения нарушений в деятельности подчиненных органов. Главной задачей надзора является гарантирование деятельности, отвечающей праву и генеральной линии политики государства, а также оказание помощи органам надзора.

От качества работы президиумов зависит большая или меньшая степень вмешательства вышестоящих органов.

В статье разбираются средства надзора, несущие, например, такие функции: организационные (разработка директив, расторжение споров); ограничительная (выражение согласия, утверждение, отмена, отсрочка и изменение постановлений, временное отстранение от исполнения обязанностей членов президиума); контрольная (разбор отчетов, оценка деятельности); помощи (распространение достижений, организация совещаний, инструктажей).

Контроль и помощь являются одним из основных надзорных функций президиумов. Осуществляя надзор, президиумы отвечают за

результаты работы подлежащих надзору президиумов. Надзор включает также и контроль, но контроль не всегда совмещается с надзором. Огромную роль в рамках существующего в системе президиумов Народных Советов играет Совет Министров. Все три степени надзора связаны друг с другом очень тесно.

SUMMARY

In the Polish system of local authority and regional administration we distinguish three separate organs of supervision: within the councils, within the departments and within the presidia.

The subject of the paper is the supervision over the functioning of the presidia exercised by the presidia of the superior councils and by the Council of Ministers.

Analysing the present laws — in particular the 1958 law concerning national councils — as well as the current theoretical views, the author considers the problem on the basis of practical experience in the field of supervising the presidia in the district of Lublin during the term 1965—1969.

Supervision is one of the functions of leadership. Its importance has grown the last decade in connection with an increasing decentralization in the system of local national councils. Supervision includes the powers aimed chiefly at eliminating irregularities from the functioning of subordinate authorities and preventing those irregularities in the future. Supervision generally aims at achieving the kind of functioning which would be in agreement with the law and with the basic political line of the state. It also offers help to the supervised organs. The extent to which the superior organs interfere is determined by the good or bad quality of the work done by the presidia.

The author discusses forms of supervision which can be, among others: organizational (e.g. formulating guide lines, resolving conflicts); restrictive (e.g. consent, confirmation, overruling, suspending or changing decrees, suspending presidium members); controlling (e.g. examining reports, evaluating activity); assisting (passing information about improvements, organizing meetings, offering instruction).

Control and aid appear to be the most important of the supervising activities of the presidia. The supervising presidia are responsible for the work of the presidia that are under their control. Supervision includes control, but control is not always connected with supervision. In the existing system of presidia of national councils a decisive role is played by the Council of Ministers. The three different organs of supervision are strictly connected mutually.

Papier druk. sat. III kl. 80 g | Format 70 × 100 | Druku str. 24
Annales UMCS Lublin 1969 | Lub. Zakł. Graf. Lublin, Unicka 4 | Zam. 75. 7.I.1970
700 + 125 egz. Z-6 | Manuskrypt otrzymano 7.I.70 | Data ukończenia 15.IX.70